

НЯКОИ ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ПРИ ОСИГУРЯВАНЕТО НА СОЦИАЛНИ УСЛУГИ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Д-р Анелия Пържанова

**Филиал на Варненски свободен университет „Черноризец Храбър”,
гр. Смолян**

Анотация: Предоставянето на социални услуги в България е съпътствано с редица ограничения от нормативно-административен характер. Сложната система на финансиране, отчитане и формиране на различните социални фондове поставя редица ограничения пред социалните услуги. Смесването на икономическия, политическия и административния подход в управлението им предизвиква дисбаланси, които могат да бъдат преодолявани с прилагане на интегрирани политики. Индивидуално ориентираните социални услуги, с разширен териториален обхват и осигуряване на възможност за социална интеграция е предпоставка за подобряване на качеството на живот на уязвимите групи в България.

Ключови думи: социални услуги, уязвими групи, дългосрочна грижа

SOME CHALLENGES IN THE PROVISION OF SOCIAL SERVICES IN THE REPUBLIC OF BULGARIA

Aneliya Parzhanova, PhD

Branch of the Varna Free University “Chernorizets Hrabar”, Smolyan

Abstract: The provision of social services in Bulgaria is accompanied by a number of restrictions of normative and administrative nature. The complex

system of funding, reporting and shaping different social funds places a number of constraints on social services. Blending the economic, political and administrative approach to managing them creates imbalances that can be overcome by implementing integrated policies. Individually oriented social services with extended territorial coverage and provision of social integration is a prerequisite for improving the quality of life of vulnerable groups in Bulgaria.

Keywords: social services, vulnerable groups, long-term care

Осигуряването на качествени, достъпни и устойчиви услуги за дългосрочна грижа на възрастни хора и хора с увреждания е един от ключовите приоритети в политическия дневен ред на Европейския съюз. При подкрепата към държавите-членки в техните усилия за реформа, ЕС препоръчва изпълнението на три дългосрочни цели за националните здравни и социални системи, които е необходимо да се осъществяват успоредно, а именно: гарантиране на добър достъп до здравни грижи и социални услуги; подобряване на качеството на грижите за нуждаещите се, и гарантиране на устойчивостта на финансирането на социалните услуги.¹

За подобряването на качеството на живот на уязвимите групи важна роля имат социалните услуги, които се явяват форма на подкрепа, изразяваща се в подпомагане и разширяване на възможностите на хората да водят самостоятелен начин на живот. Социалните услуги са насочени към подкрепа на нуждаещите се лица да осъществяват на ежедневните си дейности. Социалните услуги обикновено се предоставят както в специализирани институции, така и в домашна среда, т.е. в общността. Те се

¹ Национална стратегия за дългосрочна грижа 2010–2020
<https://www.strategy.bg/FileHandler.ashx?fileId=4326>

предоставят съобразно желанието и личния избор на хората, които се нуждаят от тях. Социалните услуги могат да бъдат краткосрочни – до три месеца и/или дългосрочни за срок над три месеца.²

Деяностите свързани със социалното подпомагане и социална защита на хора, които поради здравни, възрастови, социални и други, независещи от тях причини, не могат да осигурят задоволяване на основните си жизнени потребности, в т.ч. храна съобразена със състоянието им, облекло и жилище, в нашата страна се гарантират чрез социалното законодателство, което в голяма степен отговаря на социално-икономическото развитие на страната.³

Решаването на тази сложна задача е възможно чрез по-добра насоченост на социалните помощи и чрез усъвършенстване на механизма за предоставяне на социални услуги и създаването на условия и възможности за социална интеграция на уязвимите групи от населението – особено на хората с увреждания, възрастните хора, самотните родители, децата в риск. Осигуряването на възможност за равен достъп до основни услуги на уязвимите групи, изисква не само планиране на социалните услуги, а също така и развиване на мрежа от социални услуги.⁴ Планирането е от решаващо

² Социални услуги <https://www.mlsp.government.bg/index.php?section=POLICIES&P=219>

³ Закон за социалното подпомагане. Отражена деноминация от 05.07.1999 г. Обн. ДВ.бр. 56/19.05.1998 г. посл.изм. и доп. ДВ.бр. 98/28.11.2014 г. <https://lex.bg/laws/ldoc/2134405633> Правилник за прилагане на Закона за социално подпомагане. Приет с ПМС № 243/ 05.11.1998 г., обн., ДВ, бр. 133/ 11.11.1998 г., изм. и доп. ДВ. бр. 55/ 04.07.2014 г. [www.asp.government.bg/documents/ ...doc/6c7cdc35-20a0-4666-8e50-d16b68278d42](http://www.asp.government.bg/documents/...doc/6c7cdc35-20a0-4666-8e50-d16b68278d42) Закон за закрила на детето Обн., ДВ, бр. 48 от 13.06.2000 г доп., бр. 84 от 27.09.2013 г. https://www.mlsp.government.bg/ckfinder/.../ZAKON_za_zakrila_na_deteto

⁴ По отношение на *ключовите мерки* на Националната стратегия за дългосрочна грижа е подчертано, че „за реализация на целите и разширяване достъпа до социални услуги, подобряване на тяхното качество и насърчаване взаимодействието между здравни, социални и обучителни услуги ще бъдат предприети действия в посока: Изграждане на адекватна мрежа от социални услуги в общността и домашна среда (разкриване на нови социални услуги в общността и в домашна среда, включително и предоставяне на почасови услуги в подкрепа на социалното включване) и равномерно й разпределение на територията на цялата страна; Вж. Национална стратегия за дългосрочна грижа 2010-2020 <https://www.strategy.bg/FileHandler.ashx?fileId=4326>

значение за ефективното социално включване на уязвимите групи и участие в живота на обществото, а развиването и предлагането на мрежа от съобразени с потребностите на възрастните хора и хората с увреждания социални услуги в общността, т.е. в семейна среда, биха подобрили качеството на живот на уязвимите групи. Предоставянето не само на стационарни, но и на мобилни услуги в домашна среда, информират, подпомагат и подкрепят включването на хората от уязвимите групи с подходящи за тях услуги. Осигуряването на равен достъп до услуги безспорно е едно от основните предизвикателства в борбата със социалното изключване в България, като неговият ефект и устойчивост се засилват, когато подхода е индивидуален и крайната цел е интеграция на хората в социалната среда и пазара на труда.

Едно от предизвикателствата в политиките по предоставяне на социални услуги е реализирането на процеса на деинституционализация на хората от специализираните институции и предоставянето на социални услуги, доближаващи се до семейната среда. До 2000 година, хората, които имат удостоверен по съответния медицински и институционален път проблем (деца и възрастни) са настанявани в специализирани институции, което не е решение на проблема, а временно преодоляване на трудната за семействата ситуация, свързана с невъзможността да се грижат за близките си. Резултата обаче е тежка социална изолация и задълбочаване трудно решимия проблем със социалната интеграция на уязвимите групи. Основните задачи на новата социална политика е не само предлагане на подходящи грижи, но и преодоляване на бъдещи подобни проблеми. От ключово значение е социалната политика да бъде основана на принципите за зачитане на правата на човека, на нормите и стандартите, както и на принципите на недискриминация и неделимост, които се характеризират с

висока чувствителност, гъвкавост и готовност за посрещане на предизвикателствата, като усилията са насочени към деинституционализация и хуманизиране на предоставяните социални услуги.⁵

Основните предизвикателства пред развитието на социалните услуги в България се изразяват в: неравномерното разпределение на територията на страната и недостатъчния брой услуги за възрастни хора и хора с увреждания; недостатъчните финансови ресурси; липсата на приобщаваща социална и архитектурна среда; търсенето на институционална грижа, предимно за възрастни и самотни хора; невисоката добавена стойност в заплащаните услуги, предоставяни в домашна среда за възрастни хора и хора с увреждания; както и недостатъчно развитото социално предприемачество в сферата на социалните услуги.

Подобряването на качеството на живот на хората и най-вече на уязвимите и рисковите групи, нуждаещи се от подкрепа, е необходимо предприеманите мерки да са насочени към намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване чрез осигуряване на: възможности за заетост на неравнопоставените групи на пазара на труда и повишаване на доходите от труд; устойчиви, качествени и достъпни услуги с цел превенция на социалното изключване; устойчивост и адекватност на социалните плащания, повишаване на адекватността и устойчивостта на пенсионната система и осигуряване на достойно стареене. В отговор на демографските процеси, е важно насърчаването на активното стареене и създаване на условия за осигуряване на равнопоставеност на половете с цел

⁵ Интегрирани ползи за цялото общество: „Добри европейски практики и модели за ефективно сътрудничество и координирани съвместни действия между социалните НПО”. Наръчник проект BG051PO001-7.0.01-0032 -C0003 “Черноморска социална мрежа за ефективно сътрудничество”. Варна. 2013. <http://ubbsla.org/ubbsla/bg/m9/Narachnik.pdf>

равноправното им включване и участие във всички сфери на обществения живот, също така и осигуряване на равни възможности за хората с увреждания за насърчаването на тяхното пълноценно социално включване.⁶

Друго предизвикателство е проблемът с качеството на социалните услуги, който се оказва изключително сложен и многопластов. Развитието на сектора на социалните услуги през последните години, следвайки приоритетите за децентрализация и деинституционализация, безспорно води до положителни промени по отношение на начина на организация, броя, обхвата, разнообразието и достъпността на социалните услуги. Постепенно се променят и нагласите в обществото и възприемането на ново разбиране за основната мисия на социалните услуги. Все повече хора споделят факта, че тази мисия не се заключава само до подкрепа за физическото оцеляване на възрастните и на хората с увреждания, а е се изразява в повишаване на качеството им на живот. Отговорността за осигуряване на високо качество на социалните услуги е на всички заинтересовани страни – държавни институции, доставчици на социални услуги, потребители и техните представители. Това изисква разбиране и поражда високи очаквания, като поставя предизвикателства пред всички заинтересовани страни.⁷

Предизвикателствата, породени от новите акценти в социалната политика в отговор на неблагоприятните ефекти от икономическата и социална криза и подсилени от негативните демографски промени, се изразяват също в осигуряването на достъпни, висококачествени и устойчиви услуги за дългосрочна грижа към възрастните хора и хората с увреждания, като ефективен инструмент за подобряване на качеството на техния живот,

⁶ Социални услуги <https://www.mlsp.government.bg/index.php?section=POLICIES&P=219>

⁷ Бяла книга: Ефективна подкрепа чрез социални услуги за уязвимите групи в България. Основни принципи. <http://bcnl.org/analyses/byala-kniga-efektivna-podkrepa-chrez-sotsialni-uslugi-za-uyazvimize-grupi -v-balgariya-osnovni-printsipi-2009.html>

както и пълноценното им включване в социалната среда. България, както повечето страни-членки на Европейския съюз, е изправена пред проблема свързан със застаряването на населението, което води до повишаване на потребността от услуги за дългосрочна грижа и съответно до нарастване на обществените разходи за тези услуги. Успоредно с това, изключително сложен се оказва проблема с гарантиране на по-високо качество на предоставяните услуги в съществуващите специализирани институции, което възпрепятства осигуряването на адекватно качество на живот на нуждаещите се.

С оглед преодоляване на предизвикателствата и подобряване на качеството на живот на възрастните хора и хората с увреждания и предвид негативната тенденция за застаряване на населението и нарастващата потребност от дългосрочно обгрижване на тези лица, в началото на 2014 г. е приета и Националната стратегия за дългосрочна грижа⁸, която е стратегическият документ, очертаващ визията за развитие на услугите за възрастните хора и хората с увреждания. Стратегията предвижда изграждане на мрежа от достъпни и качествени услуги както в общността, така и в домашна среда, и осигуряване на възможност за подготовка и извеждане на възрастните хора и хората с увреждания от специализираните институции и същевременно, има превантивна роля по отношение институционализацията на тези лица. Нещо повече, изпълнението на Стратегията ще спомогне и за осигуряване на комплексна подкрепа на семействата, които полагат грижи за хора с увреждания и възрастни хора. Една от целите на документа е насърчаване на взаимодействието между здравните и социалните услуги и развитието на иновативни междусекторни услуги за възрастни хора и хора с

⁸ Национална стратегия за дългосрочна грижа 2010–2020
<https://www.strategy.bg/FileHandler.ashx?fileId=4326>

увреждания. Дългосрочните грижи съчетават широк набор от медицински и социални услуги за хора с хронични увреждания, нуждаещи се от помощ при основни ежедневни дейности.

Дългосрочните грижи предполагат насърчаване и развиване на взаимодействието между социалните и здравните услуги. Различното разпределяне на отговорностите в семейството и обществото, различните начини на организиране на медицинските и социалните грижи, както и различното законодателство за тях, водят до необходимостта от прилагане на нови модели и последващото им регламентиране съобразно особеностите и социалната политика на страната ни. Преходът от традиционната за България институционална грижа към услуги, предлагани в общността и семейна среда, се реализира главно чрез разширяване на кръга на услуги като дневни центрове, центрове за социална рехабилитация и интеграция, защитени жилища, развитие на модела за предлагане на услуги в домашна среда (личен асистент, социален асистент, домашен помощник, домашен социален патронаж).⁹

В началото на новия програмен период 2014-2020 г. в Приоритетна ос № 2 „Намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване“ се предвиждат конкретни мерки за преодоляване на предизвикателствата и интегриране на хората с увреждания. Мерките са свързани с увеличаване на броя на търсещите работа или на вече заетите, чрез предоставяне на социални и здравни услуги, включително чрез интегрирани действия за нуждаещите се и техните семейства, за подобряване на достъпа на хора с увреждания и хора над 65 г., които са в невъзможност за самообслужване; до услуги за социално включване и здравеопазване; както и намаляване на възрастните и хората с увреждания, настанени в институции и

⁹ Социални услуги <https://www.mlsp.government.bg/index.php?section=POLICIES&P=219>

предоставянето на социални и здравни услуги в семейството, включително и услуги за дългосрочна грижа.¹⁰

Възможност за преодоляване на предизвикателствата при развитието и реализацията на адекватни и резултатни социални услуги е партньорството между държавата, общините и гражданския сектор. Съгласно Закона за социално подпомагане, кметът на общината управлява социалните услуги на територията на съответната община, които са делегирани от държавата дейности и местни дейности, и е работодател на ръководителите на тези услуги с изключение на някои случаи, като възлагане на управлението на други лица.¹¹ Този факт е от изключително значение от гледна точка на предоставената възможност на общините да развиват и управляват услугите въз основа на идентифицираните специфични потребности на населението от конкретни социални услуги.

Междусекторното взаимодействие при предоставянето на социални услуги, в това число и публично-частното партньорство, като форма на партньорство между публичния и частния сектор при изпълнението на проекти или предоставянето на социални услуги. Целта е да се търси партньорство между представители на централната/ местна власт и частния

¹⁰ Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси” 2014–2020 <https://www.eufunds.bg>

¹¹ Нормативната уредба в областта на социалните услуги позволява кметът на общината да възложи управлението на социалните услуги, които са делегирани от държавата дейности и местни дейности, на частни доставчици (физически лица, извършващи търговска дейност, и юридически лица, възникнали съгласно законодателството на друга държава – членка на Европейския съюз, или на друга държава от Европейското икономическо пространство да извършват социални услуги в България) чрез конкурс или по договаряне при единствен кандидат, като осъществява контрол върху тях. В отговор на необходимостта от развитие на устойчива и гъвкава система за социални услуги сред нашите приоритети е повишаване на качеството на услугите, включително и за деца и подобряване на тяхното планиране, финансиране, мониторинг и контрол. Законът, предвижда възможност кметовете на общини да възлагат управлението на специализирани институции и услуги в общността на доставчици на социални услуги, вписани в Регистъра на доставчиците на социални услуги към Агенцията за социално подпомагане (<http://www.asp.government.bg/>) чрез конкурс или по договаряне при единствен кандидат <https://www.mlsp.government.bg/index.php?section=POLICIES&P=219>

сектор, в качеството на доставчик на услуги или като източник за съфинансиране на тези услуги. Договарянето с външни доставчици е възможност за създаване на разграничение между контрол и предоставяне, т.е. местните власти се разтоварват от директното предоставяне на услугата, като в същото време гарантират качеството ѝ чрез стриктен контрол.

Необходимо е да се отбележи, че включването на външни доставчици стимулира демонополизацията на пазара, създава предпоставки за конкуренция, повишаване на прозрачността, отговорността и качеството при разходването на публични средства, и създава предпоставки за публично-частни партньорства. В резултат на публично-частните партньорства може да се постигне равнопоставеност на всички доставчици, включително общинските, да се уеднаквят правилата за управление на договорите с външни доставчици на социални услуги, както и да се разпределят контролните функции между централната и местната власт при изразходване на държавно делегирани средства.

Библиография

1. Закон за социалното подпомагане. Отражена деноминация от 05.07.1999 г. Обн. ДВ, бр. 56/19.05.1998 г. посл.изм. и доп. ДВ, бр. 98/28.11.2014 г. <https://lex.bg/laws/ldoc/2134405633>
2. Правилник за прилагане на Закона за социално подпомагане. Приет с ПМС № 243/ 05.11.1998 г., обн., ДВ, бр. 133/ 11.11.1998 г., изм. и доп. ДВ. бр. 55/ 04.07.2014 г. www.asp.government.bg/documents/...doc/6c7cdc35-20a0-4666-8e50-d16b68278d42
3. Бяла книга: Ефективна подкрепа чрез социални услуги за уязвимите групи в България. Основни принципи. <http://bcnl.org/analyses/byala-kniga-efektivna-podkrepa-chrez-sotsialni-uslugi-za-uyazvimite-grupi -v-balgariya-osnovni-printsipi-2009.html>
4. Интегрирани ползи за цялото общество: „Добри европейски практики и модели за ефективно сътрудничество и координирани съвместни действия между социалните НПО”. Наръчник проект BG051PO001-7.0.01-

0032 -C0003 “Черноморска социална мрежа за ефективно сътрудничество”.
Варна. 2013. <http://ubbsla.org/ubbsla/bg/m9/Narachnik.pdf>

5. Национална стратегия за дългосрочна грижа 2010–2020
<https://www.strategy.bg/FileHandler.ashx?fileId=4326>

6. Социални услуги
<https://www.mlsp.government.bg/index.php?section=POLICIES&P=219>

7. Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси” 2014-2020
<https://www.eufunds.bg>